
La protection de l'emploi comme instrument de régulation : l'internalisation du coût des licenciements

Nathalie Berta et Muriel Pucci



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ei/5805>

DOI : 10.4000/ei.5805

ISSN : 2553-1891

Éditeur

Association Économie et Institutions

Édition imprimée

Date de publication : 30 octobre 2006

Pagination : 57-84

ISSN : 1775-2329

Référence électronique

Nathalie Berta et Muriel Pucci, « La protection de l'emploi comme instrument de régulation : l'internalisation du coût des licenciements », *Économie et institutions* [En ligne], 9 | 2006, mis en ligne le 31 janvier 2013, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ei/5805> ; DOI : 10.4000/ei.5805

La protection de l'emploi comme instrument de régulation: l'internalisation du coût des licenciements

Nathalie Berta¹ et Muriel Pucci²

INTRODUCTION

Le concept d'externalité est de plus en plus fréquemment convoqué en économie du travail pour justifier certaines réformes de la protection de l'emploi. En particulier, l'idée que les licenciements sont sources d'externalités négatives est avancée par O. Blanchard, J. Tirole [2003] et P. Cahuc [2003] pour justifier la suppression du droit du travail au profit d'une taxation des licenciements : l'entreprise qui licencie ne prend pas en compte l'intégralité du dommage qu'elle cause à la collectivité. Un employeur n'a donc aucune incitation à prendre des décisions de licenciement qui soient efficaces socialement. Ces rapports de O. Blanchard, J. Tirole et de P. Cahuc proposent ainsi d'une part de taxer les licenciements afin de responsabiliser les entreprises en les confrontant au coût collectif de leur décision, et d'autre part, de supprimer en contrepartie le droit du travail, rendu inutile par des incitations idoines.

La légitimité d'une évaluation de la protection de l'emploi en termes d'efficacité économique et non en termes d'équité et de justice est contestable. Tout d'abord, la substitution d'incitations financières à des règles de droit suppose d'accepter que la légitimité d'un licenciement puisse reposer sur le simple paiement d'une taxe. Ensuite, une telle approche ne prend pas en compte l'importance du statut salarial comme fondement de l'engagement des salariés dans leur travail et véhicule une conception réductrice de la protection de l'emploi. Nous ne reviendrons pas sur ces critiques très bien discutées par F. Eymard-Duvernay [2004] et J. Freyssinet [2003].

Notre objectif est plutôt de questionner l'application aux licenciements du concept d'externalité pour ensuite étudier les conséquences de cette approche théorique sur la définition d'une protection de l'emploi optimale. Assimiler le licenciement à une source d'externalité n'implique pas seulement de prôner la responsabilisation des entreprises, mais suppose aussi de s'inscrire d'emblée dans le cadre microéconomique standard dont le concept d'externalité est issu et donc d'évaluer l'efficacité des décisions de licenciement à l'aune de l'optimalité paretienne. Et c'est parce que, dans cette optique, on ne considère plus le droit du travail comme

¹ CES-Matisse, Université de Paris 1 et OMI, Université de Reims, nberta@aol.com.

² CES-Matisse, Université de Paris 1, mpucci@univ-paris1.fr

une protection des salariés, mais comme un instrument de régulation économique, que l'on peut envisager de le remplacer par un système de taxe.

Nous analyserons dans un premier temps sur les rapports de O. Blanchard et J. Tirole [2003] et P. Cahuc [2003] (section 1). En considérant les décisions de licenciement à travers le prisme de l'externalité, ces travaux ne conçoivent la protection de l'emploi que comme instrument d'internalisation, c'est-à-dire comme moyen de placer le licenciement sous le contrôle d'un système de prix. Une fois le principe de l'internalisation accepté, l'enjeu réside alors dans la détermination du niveau de taxe optimal, c'est-à-dire permettant de produire le niveau de licenciement optimal.

Pour préciser le sens et les conséquences d'une analyse en termes d'externalités, nous proposons dans un second temps une analyse critique du modèle proposé par P. Cahuc en annexe de son rapport (section 2). Le modèle s'inscrit dans un cadre néoclassique où le marché du travail est supposé concurrentiel, ce qui implique l'absence de chômage. L'influence du niveau d'activité et de la précarité sur l'emploi, dans une perspective keynésienne, ne peut donc être prise en compte. Sa logique est la suivante : la présence d'une taxe sur l'emploi servant au financement d'un bien collectif produit une sous-optimalité des comportements de licenciement en écartant la valeur privée de l'emploi de sa valeur sociale. La protection de l'emploi envisagée afin de restaurer l'optimalité de l'équilibre décentralisé repose alors sur une combinaison de taxe sur les licenciements et de subvention à l'embauche visant. Sans discuter cette conception néoclassique du marché du travail et ses implications, telles que la recherche de l'optimalité paretienne, nous verrons que certaines hypothèses du modèle ont des implications lourdes sur ses conclusions et méritent à ce titre d'être discutées. Par ailleurs, le modèle ne permet pas véritablement de comparer protection juridique et régulation fiscale de l'emploi d'une part parce qu'il n'envisage pas de suppression d'un coût de procédure en contrepartie de la taxe, et d'autre part parce que les emplois détruits sont effectivement ceux qui ne sont plus rentables.

C'est pourquoi, pour compléter cette présentation critique, nous proposons ensuite une variante du modèle permettant la comparaison des protections juridique et fiscale de l'emploi (section 3) en supposant que certaines entreprises peuvent être tentées de détruire des emplois rentables pour saisir des opportunités extérieures intéressantes. La distinction, parmi les emplois détruits, de ceux qui sont rentables et ceux qui ne le sont plus permet alors de mettre en lumière les avantages du contrôle juridique par rapport aux incitations fiscales.

Les deux dernières sections sont construites chacune de manière à exposer séparément le formalisme utilisé – présentation et

interprétation du cadre d'analyse théorique et des hypothèses avancées – et la discussion des principales conclusions. Cette présentation en deux temps permet au lecteur qui le souhaite de passer outre l'exposé détaillé du modèle et de se reporter directement à la présentation critique des résultats.

1. LA RECHERCHE D'UNE PROTECTION DE L'EMPLOI « EFFICACE » : L'INTERNALISATION DU COÛT COLLECTIF DES LICENCIEMENTS

Les propositions de O. Blanchard et J. Tirole et de P. Cahuc ne sont pas en tout point identiques mais convergent à la fois dans leur critique de la protection de l'emploi actuelle jugée inefficace et dans les grands principes de réformes avancés : tout d'abord taxer les licenciements, c'est-à-dire internaliser l'externalité ainsi produite en incitant l'entreprise à agir efficacement, puis alléger le droit du travail puisque le contrôle judiciaire « n'a plus lieu d'être dans la mesure où le système fiscal crée les incitations adaptées » (P. Cahuc [2003], 35).

L'objectif de cette partie est alors :

- de revenir sur la définition de l'inefficacité de la protection de l'emploi. Les critères permettant d'évaluer cette inefficacité ne sont jamais précisés ; néanmoins, elle est imputée, entre autres, à l'écart entre coût privé et coût collectif du licenciement (O. Blanchard et J. Tirole [2003]) ou entre valeur privée et valeur sociale de l'emploi (P. Cahuc [2003]).
- de mettre au jour les conséquences de cette approche théorique sur la conception de la protection de l'emploi. Penser les licenciements à travers le prisme de l'externalité, c'est adopter l'optimalité paretienne comme objectif implicite, et donc chercher la régulation de ces licenciements par un système de prix. En effet, la suppression proposée du droit du travail ne peut se penser comme contrepartie nécessaire à une taxe sur les licenciements que si on poursuit comme objectif l'optimalité paretienne.
- de montrer qu'une fois le principe de la taxe adopté, l'enjeu réside précisément dans le niveau de taxe considéré comme optimal. Si la restauration d'une hypothétique optimalité paretienne suppose sans ambiguïté que les entreprises paient l'intégralité du coût collectif de leurs décisions, les auteurs s'accordent pour préconiser soit un taux de taxe inférieur à son niveau optimal (O. Blanchard et J. Tirole), soit une taxe couvrant bien le dommage collectif du licenciement mais reversée aux entreprises sous forme de subvention à la création d'emploi (P. Cahuc).

1.1. Inefficacité de la protection de l'emploi et internalisation

La protection de l'emploi est définie par O. Blanchard et J. Tirole [2003] comme « l'ensemble des obligations des entreprises et des salariés en jeu lorsqu'il est mis fin à un emploi » (*ibid.*, 7). Ils considèrent alors cette protection³ comme inefficace, inefficacité qui – si elle n'est jamais définie – est imputée à deux principaux facteurs⁴.

Tout d'abord, la nécessité pour les entreprises de justifier leurs licenciements économiques est facteur d'incertitude : les critères des tribunaux sont flous puisque les licenciements sont autorisés s'ils sont nécessaires à la sauvegarde de la rentabilité de l'entreprise mais non s'ils contribuent à augmenter sa compétitivité, et que tout licenciement doit respecter le principe de proportionnalité. Cette procédure est en outre supposée longue, lourde et coûteuse : si le coût direct du licenciement est relativement faible, le coût total est important, gonflé par les frais de justice et des conventions collectives plus dures que la loi. En d'autres termes, ce qui est en question ici, c'est tout d'abord l'inefficacité du droit du travail, non pas au sens d'une absence de protection réelle des salariés, mais au sens implicite d'inefficacité économique.

Ensuite, l'inefficacité de la protection de l'emploi est imputée – et c'est l'argument qui nous intéresse principalement ici – à celle des décisions de licenciement. Les entreprises prennent des décisions sous optimales collectivement parce qu'elles ne tiennent pas compte du coût collectif de leur licenciement (O. Blanchard et J. Tirole [2003]) ou, ce qui est équivalent, de la valeur sociale d'un emploi (P. Cahuc [2003]). L'écart entre coût privé et coût collectif d'un licenciement – ou l'écart entre valeur privée et valeur sociale de l'emploi – renvoie à la fois :

- 1) au coût psychologique engendré par la perte d'emploi et à ses conséquences : perte de capital humain, perte de lien social, impact sur la morbidité, la criminalité etc.
- 2) aux pertes de recettes pour les comptes publics (pertes de recettes fiscales et surcoût en transferts sociaux).
- 3) à la somme des allocations chômage versées au salarié licencié. Le financement des allocations chômage étant mutualisé, les entreprises paient des cotisations en fonction de leur masse salariale uniquement et leurs décisions de licenciement sont

³ Rappelons qu'il s'agit d'une conception restrictive de la protection de l'emploi, qui ne prend notamment pas en compte l'accompagnement et l'anticipation des transformations de l'emploi ou la formation continue. Sur ce point, voir J. Freyssinet [2003].

⁴ Nous ne nous attardons ici que sur ceux qui étayent directement chez les auteurs la proposition de taxe et celle d'allègement conséquent du droit du travail.

indépendantes de leurs conséquences sur les comptes de la caisse d'assurance chômage.

Ainsi, parce qu'elle ne paie pas l'intégralité du coût induit par ses licenciements, mais seulement leur coût privé, l'entreprise ne se conduit pas de manière responsable et sa décision de licencier n'est pas socialement efficace. C'est en ce sens que le licenciement est considéré comme source d'externalité et donc de sous optimalité.

De manière générale, l'externalité se définit comme l'effet indirect de l'activité d'un agent sur le bien être d'un autre – sur sa fonction d'utilité ou de production. L'effet est indirect au sens où il affecte un agent autre que celui qui le provoque et qu'il n'est pas transmis par les prix. En outre, l'externalité, et cette caractéristique est presque constitutive de sa définition, produit une sous optimalité au sens de Pareto. Penser le licenciement comme source d'externalités négatives semble alors aller de soi : la maximisation du profit ou la minimisation des coûts par l'entreprise n'est pas efficace puisqu'elle n'intègre pas le coût collectif de ses choix. En d'autres termes, l'employeur n'intègre pas les effets externes de ses décisions de licencier sur le bien être collectif. C'est d'ailleurs pourquoi O. Blanchard et J. Tirole, sans parler explicitement d'externalité, évoquent la nécessité d'« internaliser » le coût collectif des licenciements. De même, P. Cahuc souligne qu'un « employeur qui licencie un travailleur éligible à l'assurance chômage ne tient pas compte du fait que les autres salariés et employeurs vont financer les revenus versés au titre de l'assurance chômage » (*ibid.*, 33).

Notons toutefois que ce parallèle entre licenciement et externalité soulève quelques problèmes de définition : on ne peut pas véritablement parler d'effets externes des licenciements non transmis par les prix, comme on pourrait le faire par exemple à propos d'une pollution. En effet, l'influence de la décision d'une entreprise sur le profit d'une autre, si elle n'a pas de prix, est bel et bien monétaire : chacune paie une part du coût collectif des licenciements opérés par une entreprise particulière. Simplement, ce coût n'est pas pris en compte par les entreprises dans leur programme d'optimisation. Par ailleurs, le coût d'un licenciement pour la caisse d'assurance chômage renvoie davantage à un problème de bien collectif que l'externalité. En effet, c'est le mode de financement des allocations, et avant tout son caractère mutualisé, qui sont sources de décisions sous optimales. De là, découlent les comportements opportunistes de la part d'entreprises dont les contributions sont indépendantes du coût véritable de leurs décisions : « ce phénomène entraîne des comportements de passager clandestin qui poussent les entreprises à détruire trop d'emploi » (P. Cahuc [2003], 33). Ainsi, quand O. Blanchard et J. Tirole proposent, nous le verrons, de taxer les entreprises pour financer les allocations, l'objectif n'est donc pas tant d'internaliser une externalité que de lever la dimension de bien

collectif liée au financement de ces allocations chômage, c'est-à-dire d'en supprimer le caractère mutualisé. En d'autres termes, il ne s'agit pas évidemment de supprimer les allocations mais bien de supprimer le caractère public de leur financement.

Revenons sur cette interprétation en terme du bien collectif. Théoriquement, un bien collectif est tel que sa consommation par un individu n'obère pas celle des autres. Son financement privé est alors sous optimal, car il crée des externalités positives : si un individu décide d'en financer une unité, tous les autres individus en bénéficient. Ces externalités positives sont à l'origine des problèmes de passager clandestin : chaque consommateur est incité à bénéficier du financement des autres tout réduisant sa contribution au bien collectif. Si on cherche, par exemple, à interpréter les allocations chômeurs comme un bien collectif, on peut alors considérer qu'effectivement, toute décision de licenciement d'une entreprise ne limite pas celle des autres. Toutefois, si un bien collectif suppose généralement un financement non privé, la solution proposée dans le cas des allocations chômage est justement la privatisation du financement. La logique est renversée : ici, le financement privé sert à supprimer le bien collectif et contrairement aux solutions traditionnelles, le problème n'est pas de chercher les modalités de financement optimales du bien collectif mais de le transformer en bien privé.

Un raisonnement similaire peut s'appliquer au coût induit par un licenciement pour les comptes publics : « les personnes au chômage contribuent au financement des biens collectifs dans une bien moindre mesure que celles qui travaillent. Cette caractéristique des systèmes fiscaux modernes entraîne un écart important entre la valeur sociale et la valeur privée de l'emploi pour l'ensemble des comptes publics » (P. Cahuc [2003], 33). Le modèle proposé par P. Cahuc en annexe de son rapport ne rend d'ailleurs compte formellement d'aucune externalité, au sens d'un effet qui, associé à tout licenciement, viendrait jouer comme argument des fonctions de production et d'utilité des agents. En revanche, il introduit justement la production d'un bien collectif financé par une taxe assise sur les salaires. Ce bien collectif, dont le modèle ne fournit aucune interprétation, ne peut pas être identifié aux allocations chômage car le marché du travail est supposé concurrentiel. Il peut toutefois représenter les recettes fiscales et transferts sociaux financés par l'emploi, là encore de manière mutualisée. Nous reviendrons sur ce point dans la deuxième section.

Ainsi, quelque soit le concept implicitement convoqué par les auteurs, la sous optimalité est due ici à l'écart entre coût privé et collectif des décisions de licencier, ou encore entre valeur privée et valeur sociale des emplois détruits. La solution proposée s'inspire donc du principe du pollueur-payeur : taxer les licenciements pour

responsabiliser l'entreprise et l'inciter financièrement à agir efficacement, incitation financière qui est censée alors rendre le contrôle judiciaire caduc.

1.2. La détermination du niveau de taxe optimal

Dès lors qu'est introduit le concept d'externalité – et avec lui la volonté d'internaliser –, la protection de l'emploi se pense comme instrument de restauration de l'optimalité parétienne. La recherche affichée d'une protection de l'emploi dite « efficace » traduit d'ailleurs un tel objectif implicite, bien que cette efficacité ne soit jamais définie en tant que telle. Ainsi, être efficace ne signifie pas limiter le nombre de licenciement ou protéger les salariés de licenciement abusif dans l'absolu – ce que seul le droit du travail peut garantir. Il s'agit bien de produire un niveau de licenciement Pareto-optimal. Or, une telle approche implique nécessairement de chercher à internaliser cette externalité, donc à contrôler les licenciements via un système de prix et donc de refuser le contrôle judiciaire des licenciements.

Une fois le principe de la taxe accepté, l'enjeu se déplace et réside désormais dans la détermination du niveau de taxe optimal, celui qui incite les entreprises à produire le niveau de licenciement optimal. Seul le paiement intégral du coût collectif du licenciement par l'entreprise peut la responsabiliser pleinement et restaurer l'optimalité parétienne. Les deux rapports s'accordent en théorie sur ce point. Toutefois, ils adoptent des conceptions différentes de ce que doit en pratique couvrir ce coût collectif et divergent quant aux modalités de la taxation des licenciements.

P. Cahuc ne précise pas dans le corps du rapport si la taxe doit couvrir l'intégralité de l'écart entre valeur privée et sociale d'un emploi. Cependant, nous verrons, avec le modèle qu'il propose en annexe, qu'il préconise bien une taxe unitaire, égale à l'intégralité du coût collectif, mais qu'il réduit ce coût aux pertes pour les comptes publics – l'absence de chômage dans le modèle ne permettant tant d'envisager des allocations chômage. En outre, il préconise que cette taxe soit entièrement ou en partie compensée par une subvention à la création d'emploi, et ce afin d'éviter que le coût des licenciements ne déprime les créations. Ce modèle et les modalités précises de taxe-subvention avancées par P. Cahuc sont présentés dans la deuxième section de cet article.

La proposition de O. Blanchard et J. Tirole est sensiblement différente : ces derniers font l'hypothèse, discutable par ailleurs, que le coût psychologique est correctement compensé par l'indemnité de licenciement versée par l'entreprise et limitent alors le coût collectif non pris en compte par l'entreprise au montant des allocations chômage versées au salarié pendant sa durée de chômage. Une incitation fiscale idoine de l'entreprise suppose donc que la taxe

couvre l'intégralité de ces allocations, c'est-à-dire, pour reprendre leurs propres termes, que le taux de contribution de l'entreprise à la caisse d'assurance chômage soit unitaire. Leur proposition de taxe couvrant les allocations chômage est donc une proposition de démutualisation du financement de l'assurance chômage.

Le principe d'un « taux de contribution unitaire » pour l'entreprise, c'est-à-dire d'une contribution couvrant l'intégralité des coûts engendrés pour l'assurance chômage, est jugé « essentiel » et « incontournable » (O. Blanchard et J. Tirole [2003], 9). En effet, tant que le taux est inférieur à un, les décisions de licenciement resteront supérieures à leur niveau optimal. Toutefois, ce principe est, à peine posé, déjà amendé au nom de considérations diverses : « bien que dans l'état actuel des connaissances économiques, il soit impossible de déterminer [le taux de contribution optimal] avec beaucoup de confiance, il paraît raisonnable de choisir un taux positif mais inférieur à l'unité. Le reste des contributions doit être mutualisé » (*ibid.*, 45). Or, annoncer comme principe fondateur la nécessité d'imposer aux entreprises le coût collectif de leurs décisions et affirmer simultanément que tout surcoût pour l'entreprise est contreproductif laisse sceptique. Le refus d'un taux de contribution unitaire déroge au principe même de la taxe puisque c'est justement la sous évaluation du coût du licenciement pour l'entreprise qui produit l'inefficacité de ses décisions. En d'autres termes, renoncer au principe d'un taux unitaire, c'est renoncer d'emblée à un niveau de taxe optimal, et donc à la responsabilisation pleine des entreprises que la taxe cherche théoriquement à restaurer.

Revenons sur les arguments en faveur d'un taux inférieur à l'unité évoqués par O. Blanchard et J. Tirole. Ils concernent tous le surcoût induit par une taxation unitaire.

1) Le premier argument convoque la thèse classique de l'effet pervers : une taxe unitaire serait contre productive puisqu'elle induirait un surcoût pour l'entreprise et découragerait ainsi la création d'emploi. « Obliger les entreprises à payer des taxes de licenciements a deux effets. L'un favorable, de les responsabiliser par rapport aux décisions de licenciement. L'autre défavorable, d'augmenter leurs coûts et donc de diminuer la création d'emploi. Ceci suggère le choix d'un taux de contribution positif mais inférieur à l'unité » (*ibid.*, 9). La mobilisation de cet argument est assez singulière puisque O. Blanchard et J. Tirole rappellent eux-mêmes qu'il n'existe aucune corrélation avérée entre protection de l'emploi et taux de chômage ou niveau de l'emploi. En effet, dans la mesure où la protection de l'emploi réduit à la fois les destructions et les créations d'emploi, l'effet net sur le niveau de l'emploi reste indéterminé. Les seules conséquences certaines d'une protection de l'emploi importante concernent le taux de rotation de la main d'œuvre, la faiblesse des flux et donc la durée du chômage (*ibid.*, 13-

15)⁵. Par ailleurs, ce qu'omettent encore de préciser les auteurs, c'est que dans la mesure où les taxes sont censées financer les allocations, les entreprises vont pouvoir bénéficier d'une baisse de cotisations conséquentes, ce qui compensera, au moins en partie, l'impact négatif de la taxe.

2) Un second argument avancé en faveur d'un taux inférieur à un – et donc du maintien d'un certain degré de mutualisation – concerne directement la santé financière des entreprises. D'une part, le paiement de la taxe peut entraîner des problèmes de liquidité, de financement pour l'entreprise et engendrer un surcoût non négligeable. Ainsi, pratiquer un taux unitaire sans prendre en compte de telles difficultés de financement, reviendrait implicitement à pratiquer un taux supérieur à un. Toutefois, on peut alors objecter que la possibilité de licencier librement sans contrôle judiciaire engendre des économies de coûts de procédure non négligeables pour l'entreprise et que la prise en compte de ce gain permet au contraire un niveau de taxe supérieur. Jamais en effet Blanchard et Tirole n'évoquent ces économies de coût substantielles pour l'entreprise, permettant de justifier une taxe plus élevée. D'autre part, il apparaît clairement que si l'entreprise licencie parce qu'elle est en difficulté – et une grande partie du problème réside dans ce « si » – le paiement d'une taxe intervient comme une double peine, venant fragiliser la situation de l'entreprise déjà précaire. L'argument est incontournable dans la mesure où toute faillite agit négativement sur la variable que l'on souhaite protéger : l'emploi. Cependant, les leçons que l'on peut tirer de *l'Experience Rating* aux Etats-Unis, qui institue une telle taxe sur les licenciements, ne semble pas corroborer cette crainte. L'hétérogénéité des taxes pratiquées entre les différents Etats a en effet permis de montrer que le niveau de la taxe, et donc le degré de mutualisation, n'était pas corrélé à la fréquence des faillites (Fougère et Margolis [2000]). Par ailleurs, ce ne sont pas tant les licenciements d'entreprises au bord de la faillite que le droit du travail cherche à éviter mais bien ceux d'entreprises dont la rentabilité n'est pas en danger. On voit bien ici qu'il est difficile de faire l'économie, comme s'y astreignent les auteurs au nom des coûts judiciaires que cela implique, d'une réflexion sur la distinction entre licenciement légitime et non légitime, et que cette légitimité ne peut s'acheter par une simple responsabilité financière.

⁵ Les références citées sont O. Blanchard et P. Portugal [2001], OCDE (1999). Notons par ailleurs, que dans cette logique, si la protection de l'emploi allonge la durée du travail, elle allonge nécessairement celle de l'emploi, le rendant moins précaire. Voir aussi sur ce point J. Gautié [2004]. Pour une analyse approfondie des divers indicateurs de l'OCDE, voir l'article de T. Kirat (2007) dans ce numéro.

Parallèlement à la réduction du taux de taxe, d'autres types de solution sont proposés pour pallier les effets pervers éventuels imputés à un taux unitaire.

- Séparer le paiement de la taxe de la décision de licencier, en échelonnant les paiements ou encore en les corrélant aux décisions passées de licenciement de l'entreprise en question. Les modalités pratiques peuvent s'inspirer de *l'Experience Rating*, dont le degré de mutualisation est maintenu en moyenne à 40%. Cet échelonnement des paiements ne résout pas entièrement le problème de la « double peine ». En effet d'importants risques d'impayés, liés notamment aux faillites, persistent, ce qui suppose de placer l'État et la caisse d'allocations chômage comme prioritaires parmi les créanciers. Toutefois, il demeure un risque que les entreprises organisent stratégiquement leur insolvabilité afin de ne laisser à leurs créanciers qu'une coquille vide.

- Subventionner l'emploi⁶ pour pallier les effets négatifs engendrés sur les créations, proposition principalement avancée par P. Cahuc. O. Blanchard et J. Tirole ne préconisent pas en effet une telle mesure puisque, hormis l'effet d'aubaine évident que ces subventions induiraient pour les entreprises, elle pose un problème évident de financement dans la mesure où la taxe est, pour ces auteurs, supposée financer les allocations chômage.

1.3. La contrepartie : l'allègement du droit du travail

L'idée de taxer les entreprises implique nécessairement une contrepartie : l'absence de contrôle judiciaire des licenciements économiques et donc l'allègement du droit du travail. « Si l'entreprise reconnaît l'acte de licenciement et est prête à en supporter les coûts, le rôle du juge est confiné à la vérification de la procédure » (O. Blanchard et J. Tirole [2003], 10). En effet, puisqu'elles sont désormais responsabilisées par des incitations économiques idoines, il faut s'en remettre à leurs calculs d'optimisation standard. La légitimité du licenciement ne relève alors plus que de l'intérêt bien compris de l'entreprise.

Comme nous l'avons précisé plus haut, nous ne reviendrons pas sur la pertinence de l'usage du critère paretien pour évaluer l'efficacité de la protection de l'emploi, ni plus généralement sur l'usage d'un critère d'efficacité économique au sens large pour

⁶ Des subventions ciblées sur certaines populations sont aussi proposées mais pour d'autres raisons : en effet, un autre argument avancé pour justifier un taux de contribution inférieur à 1 – moins central pour notre propos – souligne l'éventuelle discrimination à l'embauche des salariés les moins employables, ceux dont la durée de chômage et donc le coût de licenciement sont les plus élevés.

évaluer des règles de droits (Freyssinet [2003], Eymard-Duvernay [2004]). Rappelons toutefois ici que droit et système de taxe ne sont absolument pas en soi alternatifs mais peuvent évidemment se compléter. La substitution, considérée ici comme nécessaire, de la taxe au contrôle juridique ne peut être justifiée que si on se limite à la recherche de l'optimalité paretienne. On retrouve alors l'opposition traditionnelle en économie de l'environnement entre régulation par des incitations (taxe) ou par un système de 'command and control' (comme les contrôles administratifs).

Par ailleurs, si on accepte le critère paretien, la suppression du contrôle des licenciements n'a de sens que si le système de taxe conduit bien, au moins en théorie, les entreprises à prendre les décisions optimales recherchées. Or, à travers le refus d'un taux de contribution unitaire, le principe même du pollueur-payeur est largement amendé et, nous l'avons vu, la possibilité d'atteindre l'optimalité paretienne est abdiquée. Pour autant, la proposition de dissolution du droit du travail, qui en est théoriquement la contrepartie, reste entière : l'entreprise reste souveraine dans ses choix de licenciement, alors même qu'on accepte qu'elle ne soit pas pleinement responsabilisée.

Enfin, l'argument de la sous optimalité du système de protection actuel, quel qu'en soit par ailleurs la pertinence, tombe dès lors que la proposition alternative de taxe ne s'avère pas plus optimale. Les auteurs proposent en effet au nom de l'efficacité économique de substituer un instrument sous optimal à un autre sans en démontrer la supériorité.

Bien entendu, la suppression du contrôle juridique des licenciements ne porte que sur les licenciements économiques, et non sur les licenciements pour faute ou pour discrimination. Ces modifications de la législation, motivées en partie, nous l'avons souligné, par le caractère coûteux, incertain et chronophage de l'intervention du juge, ne manqueront pas de provoquer là aussi des effets pervers susceptibles de ruiner les économies de coûts administratifs que l'allègement du droit est censé provoquer. Les auteurs le soulignent eux-mêmes : « le système doit conserver son droit de regard sur les dénominations des départs (...) Le rôle du juge est alors de vérifier, si le salarié en fait la demande, qu'un licenciement économique n'a pas été transformé en licenciement pour faute ou démission. De même, il lui appartient de vérifier qu'un licenciement ne soit pas motivé par une discrimination » (O. Blanchard et J. Tirole [2003], 10). Ainsi, l'absence d'intervention du juge paraît illusoire dans la mesure où l'enjeu réside désormais dans la qualification du licenciement. Face notamment à aux tentatives probables de dissimulation de licenciement discriminatoire, le nombre de recours des salariés pour réclamer ou contester la

qualification de licenciement économique augmentera inmanquablement.

Les enjeux théoriques implicites d'une approche de la réglementation des licenciements en termes d'internalisation ayant été posés, nous allons explorer le modèle proposé par Pierre Cahuc en annexe de son rapport. C'est sur la base de ce modèle qu'il fonde la recommandation d'une taxe unitaire dont l'effet pervers sur les embauches serait compensé par une subvention aux créations d'emploi. L'analyse que nous proposons permettra d'une part de mettre en exergue les mécanismes économiques implicitement pris en considération dans le rapport et, en creux, ceux qui sont négligés, et d'autre part de fournir un exposé critique des hypothèses avancées, déterminantes dans les conclusions du modèle.

2. PRÉSENTATION CRITIQUE D'UNE MODÉLISATION DE LA PROTECTION DE L'EMPLOI

Le modèle discuté dans cette partie est typique du cadre d'analyse, explicite ou implicite, généralement retenu pour analyser la protection de l'emploi en termes d'optimalité parétienne. Il a été proposé par P. Cahuc en annexe de son rapport pour le Centre d'Observation Économique (2003) pour déterminer un système optimal de « protection de l'emploi ». L'auteur propose de combiner une taxation des licenciements à une subvention aux créations d'emploi dans un contexte où une distorsion fiscale fait différer la valeur privée des emplois de leur valeur sociale. Nous parlerons par la suite de « régulation fiscale de l'emploi ». La distorsion fiscale envisagée rend compte du fait que les recettes fiscales nettes augmentent avec le niveau d'emploi, puisque certains prélèvements sont assis sur la masse salariale.

L'économie stylisée étudiée dans ce modèle est une économie sans chômage, où le taux d'emploi dépend du salaire selon une logique d'offre de travail uniquement, les travailleurs pouvant alternativement opter pour une production domestique. Il n'y a donc pas d'allocation chômage à financer et la distorsion fiscale envisagée ne peut rendre compte que du lien entre emploi et rentrées fiscales nettes. Ce phénomène est schématisé dans le modèle par l'existence d'un bien public financé par une taxe sur les emplois, que l'on nommera par la suite charges salariales. Tous les emplois sont implicitement considérés comme des contrats à durée indéterminée.

La sous-optimalité de l'équilibre concurrentiel de cette économie est due au financement d'un bien public par des charges salariales, lesquelles écartent la valeur privée des emplois de leur valeur sociale. Restaurer l'optimalité parétienne suppose alors de taxer le licenciement à hauteur du manque à gagner pour les comptes sociaux et de reverser cette taxe sous forme de subvention à

la création d'emploi. Ainsi, contrairement à ce que préconisent O. Blanchard et J. Tirole, la taxe sur les licenciements ne vient pas ici alimenter les comptes sociaux. P. Cahuc montre par ailleurs que si une part minimale de la taxe sur les licenciements finance le bien public (permettant ainsi une baisse des charges), alors une hausse de la taxe sur les licenciements pourrait accroître le niveau d'emploi à condition que la subvention aux créations d'emploi soit suffisamment importante.

L'analyse critique de ce modèle que nous proposons se présente alors de la manière suivante. La section 2.1. présente le cadre théorique retenu par P. Cahuc pour étudier l'efficacité d'une taxation des licenciements. Ce cadre retient plusieurs hypothèses simplificatrices dont les implications peuvent être importantes. Il convient donc de les mettre en lumière et de les interpréter pour mieux comprendre les mécanismes théoriques à l'œuvre et relativiser la portée des résultats. Dans cette présentation du cadre théorique et de ses hypothèses, nous avons conservé en partie le formalisme mathématique d'origine pour permettre au lecteur intéressé de comprendre le modèle dans son intégralité. Toutefois il est possible d'aller directement à la section 2.2 qui revient sur les conclusions du modèle et sur leur pertinence, ainsi que sur le statut, central pour notre problématique, du bien collectif et des externalités. Nous montrerons en outre que ce modèle, en interdisant par hypothèse toute pertinence d'un contrôle des licenciements, ne permet pas de comparer une protection juridique de l'emploi à la « régulation fiscale » envisagée. Cela nous conduira, dans la section suivante à proposer une variante dans laquelle la protection de l'emploi reprend son sens, afin de montrer les avantages de la protection juridique sur la régulation fiscale des licenciements.

2.1. Présentation du cadre d'analyse et du système efficace de régulation fiscale associé

Le modèle analyse les choix des consommateurs et la dynamique des créations et destructions d'emplois en horizon infini et en temps continu. Les résultats sont déterminés et interprétés à l'état stationnaire de l'économie, ce qui implique en particulier un salaire et un niveau d'emploi constants.

• **Les travailleurs** ont une durée de vie infinie et une préférence pour le présent. La taille de leur population est normalisée à un.

➤ L'utilité instantanée des travailleurs dépend de leur consommation de bien privé (c) et de la quantité de bien public existant dans l'économie (g) : $u=c+\varphi(g)$.

- Pour se procurer le bien privé, ils peuvent soit l'acheter sur le marché, soit le produire eux-mêmes. Un travailleur choisira la production domestique plutôt que le salariat si la quantité de bien privé qu'il peut produire à domicile est supérieure à celle qu'il pourrait acheter avec son salaire w , c'est-à-dire si sa productivité domestique, z_i , est suffisamment élevée : $z_i > w$.
- Le bien public profite à tous les travailleurs, qu'ils soient salariés ou non.
- A l'état stationnaire, la productivité domestique de chaque travailleur et le salaire sont constant.

Ces hypothèses ont plusieurs implications immédiates qui conditionnent les résultats du modèle. Le niveau d'emploi est simplement déterminé par l'offre de travail, c'est à dire par la part des travailleurs ayant une productivité domestique inférieure au salaire de marché. A l'état stationnaire, ce sont donc toujours les mêmes travailleurs qui occupent les emplois puisque d'une part leur productivité domestique est toujours inférieure au salaire, et d'autre part le niveau d'emploi est déterminé par l'offre de travail. Dans ce cadre, il ne peut pas y avoir d'effet négatif, ni de conséquences morales ou psychologiques, du licenciement sur les salariés, tout travailleur licencié retrouvant instantanément un emploi.

• **Les créations et destructions** d'emplois sont déterminées par comparaison de la valeur privée de ces emplois à un coût de création et un coût de destruction.

- La valeur privée des emplois est définie par la somme actualisée des profits anticipés, Π . Le profit instantané pour un emploi (π) est défini par la différence entre la productivité de l'emploi (x) et son coût, composé du salaire w et d'une taxe τ destinée à financer le bien public : $\pi = x - w - \tau$. Cette taxe réduit la valeur privée des emplois et va donc peser sur les créations.

- La valeur sociale d'un emploi est simplement la somme actualisée des productions anticipées, J . Elle doit permettre de fournir jusqu'à la fin des temps, une consommation stable au travailleur qui a renoncé à la production domestique.

- La productivité d'un emploi est supposée varier à chaque période de manière aléatoire.

- Si la productivité d'un emploi existant diminue trop, cet emploi est détruit. Plus précisément, un emploi est détruit si sa valeur privée (négative) est inférieure au coût de licenciement, correspondant ici à une taxe sur les licenciements, f .

- Chaque emploi créé nécessite un « investissement initial irréversible » k , perdu lorsque l'emploi est détruit. Une subvention aux créations d'emploi, σ , peut venir réduire ce coût. Un emploi

sera donc créé si la valeur privée d'un nouvel emploi est supérieure au coût de création $k - \sigma$, sachant que la productivité peut fluctuer à chaque période.

➤ Le raisonnement à l'état stationnaire suppose que les créations et destructions s'égalisent à chaque période.

Là encore, une interprétation critique des hypothèses permet d'en saisir la portée. Tout d'abord, les « entrepreneurs » n'existent pas en tant qu'individus consommateurs : les travailleurs, salariés ou non, perçoivent et dépensent l'intégralité des profits. Ainsi, le conflit pour le partage de la rente au cœur (notamment) des décisions de licenciement compétitif est totalement évacué. Ensuite, les emplois ne sont détruits que s'ils sont effectivement improductifs. L'idée que le droit protège les travailleurs contre des licenciements abusivement qualifiés d'économiques par l'entreprise ne peut donc être examinée dans ce contexte. Enfin, à l'état stationnaire, chaque emploi détruit est immédiatement remplacé par un nouvel emploi plus productif, en contrepartie d'un coût de création k . *A priori*, la sous optimalité de l'équilibre semble donc tenir au fait que les décisions de destruction ne tiennent pas compte de ce coût de remplacement mais uniquement du coût privé, correspondant à la taxe sur les licenciements. Nous verrons que les résultats ne sont pas si triviaux.

• **L'État** prélève des taxes et finance une subvention à l'emploi ainsi que la production du bien public.

➤ Les recettes fiscales correspondent aux charges salariales (τN) et aux taxes sur les licenciements ($f \times \text{destructions}$).

➤ Les dépenses de l'État sont liées d'une part au financement d'une subvention aux créations d'emploi ($\sigma \times \text{créations}$) et d'autre part à la production du bien collectif (g), sachant que ce bien est produit à partir de bien privé selon une fonction de production $g(x) = x$.

➤ A l'état stationnaire, l'équilibre budgétaire détermine la quantité de bien public produite sachant que les créations d'emploi compensent exactement les destructions :

$$g = \tau N + f \times \text{destructions} - \sigma \times \text{créations} = \tau N + (f - \sigma)\Delta N$$

Remarquons que le bien collectif envisagé ne peut s'interpréter comme une représentation simplifiée des allocations chômage puisque d'une part il bénéficie autant aux salariés qu'aux inactifs et d'autre part, il n'y a pas de chômage. Par ailleurs, la production domestique ne pouvant être taxée, la quantité de bien public produite va dépendre du taux des charges salariales et du niveau d'emploi privé. Il y a donc *a priori* un arbitrage entre niveau

des charges salariales et niveau d'emploi pour atteindre une production donnée de bien public.

Dans ce type de modèles, la détermination de l'équilibre « décentralisé » de l'économie permet d'une part de déterminer le système taxe-subsidation pour lequel cet équilibre correspond à un optimum social, et d'autre part d'identifier dans quels cas une augmentation de la taxe sur les licenciements peut accroître le niveau d'emploi. L'équilibre décentralisé et l'optimum de Pareto sont définis par un niveau d'emploi N , un taux de rotation T , et une quantité de bien public g .

• L'équilibre décentralisé

1. Le salaire d'équilibre w_E égalise le profit lié à la création du dernier emploi au coût de sa création : $\Pi(x_u)=k-\sigma$, et le niveau d'emploi d'équilibre est alors simplement défini par $N_E=Pr(z_i < w_E)$.

2. Le seuil de licenciement est la valeur R_E de la productivité telle que la valeur privée de l'emploi est égale au coût de licenciement : $\Pi(R_E)=-f$. On en déduit le taux de destruction, qui à l'état stationnaire est égal au taux de création d'emploi, $T_E=\delta Pr(x < R_E)$, où δ désigne la probabilité pour que la rentabilité de l'emploi soit modifiée à chaque période.

3. La quantité de bien public fournie à l'équilibre est déterminée à partir de l'équilibre comptable des finances publiques une fois connus le niveau d'emploi et le taux de rotation d'équilibre.

$$g_E = \tau N_E + (f - \sigma) T_E \times N_E$$

• L'optimum de Pareto

1. Il est plus efficace qu'un travailleur utilise sa technologie domestique si celle-ci est plus productive qu'un nouvel emploi marchand. On en déduit le seuil de productivité domestique w_0 en deçà duquel il est optimal de créer un emploi marchand $w_0 = r(J(x_u) - k)$, où r désigne le taux d'actualisation⁷. Le niveau d'emploi optimal est alors défini par la part des travailleurs dont la productivité domestique est inférieure à w_0 : $N_0 = Pr(z_i < w_0)$

2. Le seuil de destruction est la valeur R_0 de la productivité en deçà de laquelle il est plus rentable de détruire l'emploi pour le remplacer par un nouvel emploi $J(R_0) = J(x_u) - k$. Le taux de rotation optimal $T_0 = \delta Pr(x < R_0)$, ne dépend alors que de la productivité des emplois créés et du coût de création.

⁷ Lorsqu'on raisonne en horizon infini avec un taux d'actualisation r , la somme actualisée d'un flux de revenu constant w est simplement donnée par w/r .

3. Sachant que les ménages (salariés ou non) doivent collectivement renoncer à une unité de bien privé par unité de bien public produite, la quantité optimale de bien public est définie par $\varphi'(g_0)=1$.

Remarquons à ce stade que traditionnellement, la détermination théorique d'un optimum social dans cette famille de modèle correspond à la maximisation de la somme (éventuellement pondérée) des espérances d'utilité intertemporelle des ménages. Or, dans ce modèle spécifique, l'optimum a été défini comme le maximum de la « valeur actualisée de la production totale nette du coût des créations d'emploi » (p. 51). L'utilité des ménages étant une fonction linéaire de leur consommation de bien privé, on montre facilement que ces deux critères sont équivalents lorsque les profits nets sont redistribués à chaque période aux travailleurs. Dans ce cas, quelle que soit la source du revenu (salaire ou profit), il a le même impact sur la satisfaction des ménages et seule compte la valeur totale de la production.

Cet *a priori* théorique, c'est-à-dire la distribution des profits aux travailleurs ou encore l'absence d'entrepreneur, empêche de se poser la question du partage conflictuel de la valeur ajoutée entre entrepreneurs et travailleurs. Si l'on supposait que les profits étaient donnés à une classe d'entrepreneurs qui les consomment, et que l'objectif du planificateur accordait une pondération λ aux travailleurs (et $1-\lambda$ aux entrepreneurs), on montrerait que la quantité optimale de bien public augmente avec le poids relatif accordé par le planificateur aux travailleurs. On pourrait alors envisager un arbitrage des pouvoirs publics entre quantité de bien public et poids du financement pour les entrepreneurs.

Mais même en distinguant deux catégories d'agents, la quantité de bien public optimale reste indépendante du niveau d'emploi et du coût de rotation de la main d'œuvre. Cela pose un problème de cohérence sachant que ce bien public est sensé refléter les besoins de financement des « comptes de l'État (y compris les revenus de transfert tels que les allocations chômage et les comptes sociaux) » (Cahuc [2003], p. 52).

• Le système de taxation optimal

Après avoir défini l'équilibre « décentralisé » et l'optimum social, on peut déterminer, par rapprochement des résultats (R_E et R_O ; w_E et w_O ; g_E et g_O), un système taxe-subsidation tel que cet équilibre corresponde à l'optimum social. Ce système de taxation optimal vérifie les propriétés suivantes :

1. La taxe sur les licenciement recouvre l'intégralité des cotisations qui auraient été payées (jusqu'à la fin des temps) si

l'emploi avait été préservé : $f^* = \frac{\tau^*}{r}$.

2. La subvention est exactement égale au coût de la destruction : $\sigma^* = f^*$. Finalement, le coût net de remplacement d'un emploi est nul car ce qui est payé lors de la destruction est instantanément récupéré.

3. Le taux de cotisation finance exactement la quantité optimale de bien public : $\tau^* N = g_O$

• Influence de la taxation des licenciements sur le niveau d'emploi en dehors de l'optimum

Parallèlement à la recherche du système de taxation optimal, P. Cahuc examine les conditions dans lesquelles une augmentation de la taxe sur les licenciements peut permettre un accroissement du salaire et donc de l'emploi. Il suppose pour cela qu'une partie des recettes liées à la taxe sur les licenciements doit permettre des réductions de charges, et par conséquent que les dépenses de subvention sont inférieures aux recettes de cette taxe : $\sigma = \beta f$, avec $\beta \leq 1$. Il montre alors qu'une augmentation de la taxe sur les licenciements peut être favorable à l'emploi si la subvention aux créations d'emploi est suffisamment importante (β suffisamment grand).

L'ensemble des résultats présentés dans cette section mérite qu'on s'y arrête un instant pour montrer leur spécificité et préciser le rôle des hypothèses sous-jacentes.

2.2. Interprétation critique des résultats

Rappelons la logique du modèle et ses préconisations en termes de protection optimale de l'emploi. La présence de la distorsion fiscale – charges salariales – produit un écart entre valeur privée et sociale de l'emploi, écart à l'origine de la sous optimalité. Les charges salariales étant destinées uniquement à financer le bien public, cette distorsion fiscale tient uniquement à l'hypothèse que le bien public ne peut pas être financé par un impôt forfaitaire sur le revenu. La restauration de l'optimum suppose alors d'une part que le montant de la taxe sur les licenciements compense l'intégralité des charges salariales qui auraient dû être versées, et d'autre part que cette taxe est compensée par une subvention à la création d'emploi. En dehors de cette configuration optimale, si l'on suppose que la taxe sur les licenciements finance en partie des réductions de charges,

une augmentation de cette taxe peut être favorable à l'emploi si la subvention aux créations d'emploi est suffisamment importante.

Nous allons maintenant préciser le rôle des différentes hypothèses pour l'obtention et la robustesse de ces résultats.

• Rôle de la taxe sur les licenciements

De manière générale, on s'attend à ce que la taxe sur les licenciements réduise les charges salariales. C'est l'intérêt *a priori* d'une taxe unitaire, telle qu'un employeur qui licencie paie le coût collectif de la destruction d'emploi, c'est-à-dire le manque à gagner pour les finances publiques. Ainsi, pour O. Blanchard et J. Tirole, cette internalisation du coût social devrait permettre de démutualiser le financement des allocations chômage et autres coûts liés au chômage. Pourtant le modèle de P. Cahuc prédit que les charges doivent rester le seul mode de financement du bien collectif.

Notons également que dans cette robinsonnade, les travailleurs « en entreprise » reçoivent, lorsqu'ils créent un emploi, au moment de la création, la somme qu'ils devront verser au moment de sa destruction. Finalement, à l'équilibre comme à l'optimum, le remplacement n'engendre pour eux que le coût de création k , indépendamment des montants des taxes et subventions.

Enfin, il est plus qu'intéressant de noter qu'en l'absence de taxe sur les licenciements et de subventions aux créations d'emploi, le taux de licenciement d'équilibre serait égal au taux de licenciement optimal, les deux seuils de destructions étant alors identiques. Seul le niveau d'emploi serait sous-optimal. Ne faudrait-il pas alors interpréter ce modèle « à l'envers », en considérant que la subvention aux créations compense l'effet des charges salariales sur l'emploi, et que son financement nécessite de taxer les licenciements ?

• Statut des externalités et du bien public

A priori, les externalités produites par les licenciements sont de deux sortes : le coût correspondant au remplacement de cet emploi et le manque à gagner pour les comptes sociaux, qui peut entraîner soit une baisse de la quantité de bien public, soit une hausse des charges salariales pesant sur tous les emplois.

En fait, les résultats du modèle ne sont pas modifiés si on annule le coût de création d'emploi. Dans ce cas, il devient seulement plus difficile de justifier la nécessité d'une subvention à la création.

En revanche, les résultats tombent si l'on supprime le bien public et les charges salariales qui le financent. Il est alors optimal de ne pas taxer les licenciements ni de subventionner les créations d'emploi.

Sachant que les ménages inactifs perçoivent une part des profits, le bien public pourrait être financé par une taxe forfaitaire

portant sur l'ensemble des ménages. Si tel était le cas, c'est à dire en l'absence de distorsion fiscale, le modèle conduirait à ne préconiser aucune intervention sur le marché de travail.

C'est donc uniquement la nécessité de financer ce bien public à partir des seuls revenus du travail qui peut conduire à une différence entre équilibre et optimum en l'absence d'intervention publique sur les créations et destructions d'emploi. En d'autres termes, en l'absence de bien public ou pour un financement forfaitaire universel du ce dernier, le modèle implique qu'il n'est pas optimal de taxer les licenciements et de subventionner les créations d'emploi.

Lorsque la taxation des licenciement permet de réduire les charges salariales, l'influence d'une augmentation de cette taxe sur l'emploi dépend de la nature du bien public lui-même. Dans le modèle présenté dans la section 2.1., la quantité optimale de bien public est indépendante du niveau d'emploi et un impact bénéfique de la taxation des licenciements requiert une subvention des créations d'emplois. Mais si la quantité optimale de bien public à fournir diminue suffisamment lorsque l'emploi augmente, la taxation des licenciements, pour être créatrice d'emploi, doit réduire suffisamment les charges salariales. Cela implique qu'il est préférable de ne pas subventionner les emplois afin d'utiliser l'intégralité des recettes de cette taxe pour financer le bien public.

Il apparaît clairement ici que les hypothèses concernant la nature du bien public et son financement influencent fortement les résultats, et l'on pourrait, dans un modèle similaire montrer soit qu'il ne faut ni taxer les licenciements, ni subventionner les créations, soit qu'il est efficace de démutualiser en partie le financement d'un bien public dont la quantité optimale, à l'instar des allocations chômage, diminue lorsque le salaire et le niveau d'emploi augmentent.

• Protection juridique ou fiscale de l'emploi

Dans l'annexe consacrée au modèle, l'auteur n'évoque à aucun moment la taxe comme une alternative au droit du travail. Or, on pourrait simplement supposer que la taxe sur les licenciements vient en remplacement d'un coût de procédure (ou de contrôle), qui devait être supporté au moment de la destruction d'emploi pour prouver la bonne foi de l'employeur. La taxe permettant aux employeurs d'économiser un coût de procédure, il ne serait alors plus optimal de leur accorder une subvention à la hauteur de cette taxe. Il faudrait au contraire démutualiser en partie le financement du bien public en faisant contribuer davantage les employeurs qui licencient.

Au-delà, le bien fondé d'une régulation fiscale des licenciements, en remplacement d'un contrôle juridique, n'a pas été établi théoriquement par P. Cahuc puisque son modèle enlève tout

intérêt potentiel à un tel contrôle : en l'absence de taxe sur les licenciements et de subvention aux créations, les emplois détruits sont effectivement improductifs et le seuil de licenciement privé correspond exactement au seuil de licenciement optimal. Ainsi, la présence d'un législateur pour imposer le maintien des emplois dont la productivité est supérieure au seuil optimal, serait par hypothèse totalement inutile.

Finalement, l'analyse critique des résultats du modèle présenté dans la section 2.1. montre bien que le schéma de taxation optimale des licenciements est largement déterminé par les hypothèses sous jacentes au modèle. Parmi les critiques présentées ici, nous avons choisi de nous arrêter sur l'inadéquation du modèle pour comparer le contrôle juridique et la régulation fiscale. Comme nous l'avons souligné dans la première partie, une lacune importante de l'argumentation de P. Cahuc et O. Blanchard et J. Tirole est de poser comme acquis qu'une taxation, même sous-optimale, est préférable à une protection juridique des emplois.

Pour montrer l'invalidité de cette hypothèse, dans un cadre *a priori* favorable à la régulation fiscale, nous allons introduire dans le modèle de P. Cahuc une hétérogénéité entre les entreprises en ce qui concerne l'avantage procuré par la destruction d'emploi. Cela nous permettra d'envisager la destruction d'emplois rentables et de justifier le contrôle juridique des entreprises qui licencient, dans l'esprit du principe de proportionnalité.

3. Les avantages de la protection juridique sur la régulation fiscale des licenciements

Pour qu'un modèle permette de comparer les avantages du contrôle juridique et de la régulation fiscale des licenciements, il doit supposer que certains éléments fondant la décision de licenciement sont inobservables *a priori* par le salarié et le législateur.

Dans cette optique, et pour permettre la comparaison avec les résultats présentés section 2, nous proposons une variante du modèle de P. Cahuc dans laquelle certains employeurs licencient bien que la valeur privée de l'emploi soit strictement positive, et ce parce qu'ils bénéficient d'opportunités de profit extérieures lorsqu'ils détruisent un emploi. Pour rendre compte du principe de proportionnalité, nous supposons que l'avantage que ces employeurs retirent du licenciement est disproportionné, et que l'emploi devrait être préservé⁸.

⁸ Il aurait également été intéressant d'envisager des destructions d'emplois liés à des événements aléatoires indépendants de la rentabilité afin de rendre compte de licenciements discriminatoires. Mais la proposition de

Dans ce cadre, nous montrons qu'un contrôle juridique permettant de qualifier les licenciements, assorti à une pénalité en cas de licenciement jugé abusif, peut s'avérer préférable à une régulation fiscale tant en termes d'efficacité parétienne qu'en terme d'équité inter-entreprises. En effet, ce problème d'équité se pose dès lors que l'on taxe uniformément toutes les entreprises, y compris celles qui connaissent de grosses difficultés financières. Le contrôle juridique permet justement d'éviter cet écueil et discriminer entre destruction d'emplois rentables et non rentables.

Comme dans la section précédente, le lecteur qui le souhaite peut laisser de côté la présentation analytique du modèle (3.1) pour se reporter directement aux conclusions (3.2).

3.1. Présentation d'un modèle permettant de comparer le contrôle juridique et la régulation fiscale des licenciements

Nous reprenons ici le cadre d'analyse présenté en 2.1. et nous supposons simplement qu'au moment où la productivité d'un emploi est modifiée, l'employeur a une probabilité λ de pouvoir saisir une opportunité de profit extérieure intéressante s'il licencie. Par hypothèse, cette option extérieure ne présente un intérêt que pour l'entreprise et n'est pas génératrice d'emploi ni de richesse intérieure.

On suppose que les options extérieures éventuelles ne sont observables que par les entreprises concernées. Pour discriminer entre les entreprises confrontées à des difficultés financières et celles qui profitent d'une opportunité de gain, le juge doit instaurer un contrôle de la rentabilité des entreprises afin de vérifier si les licenciements respectent ou non le principe de proportionnalité. Dans notre modèle, ce principe correspond simplement à la préservation des emplois dont la rentabilité est supérieure au seuil de licenciement optimal.

Pour mettre en évidence les avantages de la protection juridique de l'emploi, il convient d'étudier l'équilibre décentralisé de cette économie dans deux cas de figure : soit les licenciements font l'objet d'une régulation fiscale, soit ils sont soumis à un contrôle juridique assorti de pénalité en cas de licenciements jugés abusifs.

Comme dans la section 2.1., l'équilibre décentralisé et l'optimum de Pareto sont définis par un niveau d'emploi N , un taux de rotation T , et une quantité de bien public g . Toutefois, la détermination du taux de rotation est ici compliquée par le fait que

« dissolution » du droit du travail et de taxation des licenciements chez P. Cahuc (2003) comme chez O. Blanchard et J. Tirole (2003) ne concerne pas les licenciements pour discrimination pour lesquels le recours au juge reste justifié.

les entreprises ne sont plus égales face au licenciement, ce qui conduit à déterminer deux seuils de licenciement à l'équilibre.

• Optimum social

Pour permettre la comparaison avec le modèle présenté par P. Cahuc en appui de son rapport, nous définissons l'optimum social par les conditions de création et destruction définies en 3.1.2. La condition de destruction d'emploi signifie maintenant que le planificateur social ne souhaite pas tenir compte des opportunités extérieures des entrepreneurs.

• Équilibre décentralisé

Nous déterminons l'équilibre décentralisé sous les deux ensembles d'hypothèse ci-dessous :

H1 : Les entreprises qui licencient doivent s'acquitter d'une taxe f , quel que soit l'avantage qu'elles retirent du licenciement. Cette taxe a pour contrepartie une subvention aux créations d'emploi. C'est la version adoptée par P. Cahuc.

H2 : L'État contrôle systématiquement⁹ la valeur privée des emplois détruits et pénalise les employeurs qui, ayant pu profiter d'une option extérieure, licencient alors que l'emploi est rentable. Le coût total du contrôle est d'un montant exogène \bar{c} , et nous supposons qu'une partie a de ce coût est prise en charge par l'État, le reste $c = \bar{c} - a$ étant à la charge des employeurs. Les frais de justice et le bien public g sont financés grâce à la taxe sur les emplois τ et à un impôt forfaitaire portant sur l'ensemble des revenus I . Enfin, nous supposons que les employeurs qui licencient abusivement (c'est-à-dire pour saisir une opportunité extérieure) doivent s'acquitter d'une amende d'un montant A .

Dans les deux cas, le salaire et la quantité de bien public fournie sont déterminés comme dans le modèle de la section 2 :

1. le salaire d'équilibre w_E égalise le profit lié à la création du dernier emploi au coût de sa création : $\Pi(x_u) = k - \sigma$ et le niveau d'emploi d'équilibre est défini par $N_E = \Pr(z_i < w_E)$.

2. Compte tenu du taux de rotation d'équilibre, l'équilibre des finances publiques définit la quantité de bien public produite :

⁹ Les résultats obtenus avec un contrôle imparfait sont qualitativement similaires.

Dans le cas d'un équilibre avec régulation fiscale :

$$g_E = \tau N_E + (f - \sigma) T_E N_E$$

Dans le cas d'un équilibre avec contrôle des licenciements :

$$g_E = \tau N_E + I + \underbrace{A \times \delta T_E N_E}_{\text{amendes associées aux licenciements abusifs}} - \underbrace{a \times T_E N_E}_{\text{coût public du contrôle des licenciements}}$$

En revanche, la détermination du taux de rotation agrégé est plus complexe que dans le modèle de référence. A chaque période, une part δ des employeurs observe un changement de productivité qui peut l'amener à détruire l'emploi, et une part λ de ces employeurs a une option extérieure de valeur Ω . Il faut donc définir deux seuils de destruction d'emploi, qui diffèrent selon que les licenciements sont soumis à une taxe systématique ou à un contrôle assorti d'une pénalité conditionnelle.

Dans le cas d'un équilibre avec régulation fiscale :

3. les entreprises qui n'ont aucune opportunité extérieure détruisent les emplois dont la rentabilité est inférieure à R_{1E} , la valeur qui égalise la valeur privée de l'emploi au coût de licenciement : $\Pi(R_{1E}) = -f$;

4. en revanche, celles qui bénéficient d'une opportunité de gain licencient plus facilement, puisqu'elles détruisent tous les emplois dont la rentabilité est inférieure à R_{2E} , valeur qui égalise la valeur privée de l'emploi à l'opportunité extérieure nette du coût de licenciement : $\Pi(R_{2E}) = \Omega f$.

Dans le cas d'un équilibre avec contrôle des licenciements :

5. pour les entreprises qui n'ont aucune opportunité extérieure, le seuil de destruction est simplement la valeur de la rentabilité R_{1E} qui égalise la valeur privée de l'emploi au coût de contrôle dont elles devront s'acquitter suite au licenciement : $\Pi(R_{1E}) = -c$;

6. les entreprises qui bénéficient d'une opportunité extérieure savent qu'en cas de licenciement elles devront d'une part financer en partie le coût du contrôle, et d'autre part payer une amende une fois la non proportionnalité de leur décision établie. Le seuil de destruction pour ces entreprises, R_{2E} , est alors défini par $\Pi(R_{2E}) = -c + \Omega A$.

Dans les deux cas, les deux seuils de destruction permettent de définir le taux de rotation agrégé,

$$T_E = \delta \{ (1 - \lambda) \Pr(x < R_{1E}) + \lambda \Pr(x < R_{2E}) \}.$$

Dans la section suivante, nous montrerons que dans ce cadre d'analyse, la régulation fiscale ne peut pas être conçue comme une

alternative au contrôle des licenciements, en particulier parce qu'elle ne permet pas de concilier l'optimalité parétienne et l'équité interentreprises.

3.2. Les avantages théoriques de la protection juridique de l'emploi

Dans cette partie, nous étudions les conditions dans lesquelles un équilibre décentralisé peut conduire à une situation socialement optimale en fonction des modalités de régulation des licenciements. Nous montrons que la régulation fiscale ne peut pas inciter tous les employeurs à adopter un comportement de licenciement conforme à l'optimum social. Au mieux, elle permet d'atteindre le niveau d'emploi et le taux de rotation agrégé optimaux, mais au prix d'une forte inégalité entre les entreprises qui bénéficient d'une opportunité extérieure et les autres. A l'inverse, le contrôle juridique permet de discriminer entre les entreprises et de pénaliser uniquement (ou principalement) celles qui licencient alors que l'emploi est rentable.

• L'inefficacité de la régulation fiscale

Plus précisément, dans le cas d'un équilibre décentralisé avec régulation fiscale, les définitions des seuils de destruction d'équilibre indiquent que l'État ne peut pas inciter toutes les entreprises à adopter un comportement optimal, c'est-à-dire ici, à ne détruire que des emplois non rentables. En effet, quels que soient les montants de taxe sur les licenciements et de subvention aux embauches, les entreprises licencient toujours plus facilement lorsqu'elles ont une opportunité extérieure.

L'État pourrait alors se fixer un objectif moins ambitieux : accepter que les entreprises ayant une option extérieure licencient plus que les autres et chercher seulement à ce que le taux de rotation agrégé soit optimal. Un tel optimum serait défini par les taux de taxe et de subvention qui égalisent le taux de rotation global d'équilibre à celui de l'optimum social. Ce type d'intervention serait toutefois très inégalitaire entre les employeurs. En effet, pour ramener le niveau moyen de licenciement à sa valeur optimale sans discriminer, il faudrait fortement taxer les entreprises qui licencient. De plus, il faudrait que la subvention aux créations ne compense pas entièrement le coût du licenciement ; en effet, le seuil de destruction des entreprises qui ne bénéficient pas d'opportunités extérieures doit rester suffisamment inférieur au seuil de destruction optimal.

Ainsi, la régulation fiscale des licenciements et des embauches laisse toujours un avantage aux entreprises qui ont des options extérieures, ce qui revient implicitement à accepter la destruction d'emplois rentables. Les entreprises conservent le droit

de licencier même lorsque le principe de proportionnalité n'est plus respecté, il suffit pour cela qu'elles s'acquittent d'une taxe.

Nous allons voir maintenant que le contrôle juridique permet d'éviter une telle inégalité entre les entreprises et rend compte d'une appréhension différente du droit au travail et du droit à licencier.

• La supériorité du contrôle juridique

L'équilibre avec contrôle systématique est optimal si son coût net est nul pour les entreprises et si l'amende à payer par celles qui détruisent des emplois rentables compense exactement leur option extérieure. Dans ce cas, les emplois ne sont détruits que si les profits associés sont négatifs.

Se pose alors le problème du financement de ce coût de contrôle. En effet, le montant de l'amende supprimant l'incitation à détruire un emploi productif, celle-ci n'est de fait jamais prélevée et ne donc peut contribuer au financement du coût de contrôle. Pour restaurer l'optimalité, il est alors nécessaire de financer les coûts de tribunaux - ainsi que le bien public - à l'aide d'un impôt sur le revenu uniquement.

Cependant, le coût de ce contrôle peut s'avérer prohibitif pour les ménages. Il est alors possible de renoncer à le financer uniquement par l'impôt sur le revenu. En effet, un optimum social peut être atteint en reportant une partie du coût de contrôle sur les entreprises et en réduisant l'amende, afin qu'elle n'annule pas tout bénéfice tiré de l'option extérieure, et qu'elle soit effectivement payée par les entreprises qui détruisent des emplois rentables.

Le taux de licenciement est alors optimal en moyenne, puisque individuellement, certaines entreprises sans option extérieure préservent des emplois non rentables, quand à l'inverse, celles qui bénéficient de telles options, détruisent des emplois rentables.

Comme dans le cas d'une régulation fiscale, les entrepreneurs détruisant des emplois non rentables sont ici pénalisés, mais dans une moindre mesure, car l'amende à payer par ceux qui détruisent des emplois rentables permet de différencier le coût du licenciement en fonction de la rentabilité des emplois détruits. En outre, les amendes prélevées peuvent concourir au financement des frais de justice et éventuellement du bien public.

En résumé, cette variante simple du modèle de P. Cahuc permet de montrer non seulement que la régulation fiscale et le contrôle juridique ne sont pas substituables mais aussi que ces deux modalités de « protection » de l'emploi reposent sur des conceptions différentes du droit des travailleurs. La régulation fiscale optimale repose simplement sur l'idée que la taxe permettra, en moyenne, de réduire le taux de licenciement, quitte à conduire des entreprises en

difficultés à préserver des emplois sur lesquelles elles font de larges pertes tout en permettant à d'autres de détruire des emplois nettement rentables. A l'inverse, le contrôle des licenciements repose clairement sur l'idée que les emplois rentables doivent être préservés. Le système contrôle-pénalité optimal consiste à pénaliser financièrement les entreprises qui détruisent des emplois rentables.

CONCLUSION

Penser la protection de l'emploi à travers le prisme néoclassique de l'externalité suppose nécessairement de l'évaluer à l'aune de l'optimalité paretienne et de l'envisager que comme simple instrument d'internalisation. Le niveau de la taxe sur les licenciements généralement proposé est pourtant bien inférieur à celui qui en théorie permettrait de restaurer cette optimalité, c'est-à-dire au coût collectif des licenciements dans leur intégralité. Alors que la taxe est telle que les entreprises ne sont pas pleinement responsabilisées, la proposition d'allègement du droit du travail, présentée comme contrepartie de cette régulation fiscale des licenciements, est maintenue dans son intégralité.

L'usage du concept d'externalité pour décrire l'impact des licenciements d'une entreprise sur la collectivité pose par ailleurs problème dans le sens où l'impact des licenciements sur les comptes sociaux ou les allocations peut tout aussi bien s'analyser comme un problème de passager clandestin lié à leur dimension de bien collectif. Si la contribution de chaque employeur à ces comptes est indépendante de ses choix de licenciement, rien ne l'incite à prendre les décisions collectivement optimales. Le modèle proposé par P. Cahuc en annexe de son rapport n'intègre d'ailleurs formellement aucune externalité mais il suppose l'existence d'un bien collectif financé par des cotisations salariales.

Ce modèle – qui propose une taxe sur les licenciements reversée sous forme de subvention à la création d'emploi – ne permet par ailleurs aucune comparaison entre protection juridique et protection fiscale de l'emploi : par construction, seuls les emplois rentables sont détruits et aucun contrôle judiciaire ne peut dans ce cadre être pertinent. Le modèle alternatif que nous proposons, en intégrant justement la possibilité de destruction d'emplois rentables par des entreprises pouvant saisir une opportunité extérieure intéressante, permet de rendre au droit du travail sa pertinence et de renverser les préconisations du modèle précédent. En effet, le contrôle judiciaire introduit la possibilité de discriminer entre les licenciements en fonction de leur rentabilité. Il s'avère alors plus efficace qu'une taxe, qui, en s'appliquant systématiquement à tout licenciement, engendre de fortes inégalités entre entreprises sans pour autant empêcher la destruction d'emplois rentables.

BIBLIOGRAPHIE

- BAUMOL W.J., W.E. OATES (1988), *The Theory of Environmental Policy*, 2nd ed., Cambridge University Press, Cambridge, England.
- BLANCHARD O. et J. TIROLE (2003), « Protection de l'emploi et procédures de licenciement », *Rapport pour le Centre d'analyse économique*, n°44.
- CAHUC P. (2003), « Pour une meilleure protection de l'emploi », document de travail n°63 du Centre d'Observation Economique.
- EYMARD-DUVERNAY F. (2004), « Le droit du travail est-il soluble dans les incitations ? », *Droit social*, n°9-10, septembre.
- FOUGÈRE D. et MARGOLIS D. (2000), « Moduler les cotisations employeurs de l'assurance-chômage : les expériences de bonus-malus aux Etats-Unis », *Revue française d'Economie*, n°2, octobre.
- FREYSSINET J. (2003), « commentaire », in O. Blanchard et J. Tirole [2003].
- GAUTIE J. (2004), « Faut-il taxer plutôt que réglementer les licenciements ? », *Connaissance de l'Emploi*, n°5, juillet.
- KIRAT T. (2007), « Les indicateurs de la protection de l'emploi : la mesure du droit du travail en question ? », *Economie et Institutions* n°9.